

УДК/ББК

316.7 / 60.561.3

## **ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ЛОББИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ В ФОРМАТЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ**

**Карпова Н.В.**

*канд. социолог. наук,  
доцент кафедры политологии и социологии  
политических процессов  
социологического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова  
г. Москва, Россия  
[karpova-nat@yandex.ru](mailto:karpova-nat@yandex.ru)*

## **FORMATION OF THE INSTITUTE OF LOBBIZM IN MODERN RUSSIA IN THE FORMAT OF POLITICAL CULTURE**

**Karpova N**

*Cand. sociologist. sciences,  
Associate Professor of Political Science and Sociology  
political processes  
Sociological Faculty of Moscow State University Mv Lomonosov  
Moscow, Russia  
[karpova-nat@yandex.ru](mailto:karpova-nat@yandex.ru)*

### **Аннотация**

Доклад посвящен вопросам о влиянии политической культуры и её традиций на процесс формирования и характер развития института лоббизма в современной России. Особое внимание уделено институциональному уровню политической культуры, который содержит в себе «образцы» функционирования всех институциональных структур социально-политической системы, получающих свое воплощение в непосредственной деятельности субъектов политического процесса.

Опираясь на институциональную концепцию американского исследователя Д. Норта, автор рассматривает институт лоббизма как устойчивую систему формальных и неформальных правил, норм, установок и образов поведения, регулирующих продвижение частными лицами либо и корпоративными структурами своих интересов в органах государственной власти и местного самоуправления. Показано, что формальные правила включают в себя административно-правовой аспект институциональной организации, формируемый на государственном уровне в виде законов и кодексов, а неформальные правила связаны с воздействием норм и традиций политической культуры, которые обуславливают специфику института лоббизма в каждом конкретном обществе.

В докладе подчеркивается, что качество и эффективность института лоббизма является производной от характера взаимодействия между формальными и неформальными блоками и зависит от степени их соответствия и непротиворечивости. А в условиях отсутствия формального контроля функция регулирования институциональных «правил игры» по преимуществу закрепляется за неписаными, социокультурными нормами и неформальными образцами поведения. Соответственно, исследование перспектив развития лоббизма в современной России, происходящего по преимуществу вне формальных регуляторов, прежде всего требует анализа политико-культурных норм и ценностей, обосновывающих «правила игры», которыми руководствуются его участники.

Делаются выводы о том, что сохраняющиеся в нашей стране традиции подданнической политической культуры обуславливают слабость механизмов демократического представительства интересов и партнерских отношений между гражданским обществом и государством. В этом смысле одним из принципиальных условий развития института лоббизма в современной России является формирование наряду с правовыми основами и соответствующей

политико-культурной матрицы, причём как на уровне субъектов лоббистских отношений, так и на уровне институтов политического представительства.

### **Annotation**

The report focuses on the issue of the impact of political culture and its traditions on the formation and the nature of lobbying institution in contemporary Russia. Particular attention is paid to the institutional level of political culture, which contains the "samples" of the functioning of all institutional structures of the socio-political system.

Based on the institutional concept of the American researcher D. North, the author views the institute of lobbying as a stable system of formal and informal rules, norms, attitudes and patterns of behaviour governing the promotion of interests of individuals or corporate subjects in the organs of state power and local self-government. It is shown that formal rules include the administrative and legal aspect of institutional organization established at the state level in the form of laws and codes, and informal rules are associated with the impact of the norms and traditions of political culture, which determine the specifics of the institution of lobbyism in each particular society.

The report also emphasizes that the quality and effectiveness of the institution of lobbying depends on the interaction between the formal and informal blocks, as well as their degree of consistency and consistency. In the absence of formal control, the function of regulating institutional "rules of the game" is primarily assigned to unwritten, sociocultural norms and informal patterns of behaviour. Accordingly, the study of the prospects for the development of lobbyism in contemporary Russia, which takes place mainly outside the formal regulators, primarily requires an analysis of political and cultural norms and values that substantiate the "rules of the game" that guide its participants.

It is concluded that the traditions of a subservient culture that remain in our country determine the weakness of the mechanisms of democratic representation of the interests and partnership relations between civil society and the state. In this sense, one of the principal conditions of the development of lobbying institution in Russia is forming appropriate matrix of political culture, along with the legal framework, with both at the level of subjects of lobbying relations, and at the level of political representation institutions.

**Ключевые слова:** политический институт, лоббизм, коррупция, политическая культура, политические традиции, социальный контроль.

**Keywords:** political institution, lobbyism, corruption, political culture, political traditions, political system, social control.

Лоббизм как неформальный институт политической системы представляет собой вид социально-политических отношений, связанных с продвижением частными лицами либо и корпоративными структурами своих интересов в органах государственной власти и местного самоуправления с целью добиться принятия желаемого и выгодного политического решения. Сразу следует отметить, что лоббистская деятельность имеет своей целью легальное влияние на органы государственной власти и подразумевает свое воплощение исключительно в рамках закона, а «коррупция и иные противоправные формы влияния на процесс принятия решений указанными органами и лицами к лоббизму не имеют никакого отношения». [4].

В каждой конкретной стране лоббистская деятельность является производным результатом реального состояния и функционирования в политической системе механизмов представительства общественных интересов. В этом отношении развитие института лоббизма зависит от целого комплекса взаимозависимых факторов, как объективного, так и не в меньшей

степени и субъективного характера. Со стороны институциональных факторов - это прежде всего тип политической системы, степень её открытости по отношению к социальной среде, действенность каналов артикуляции и агрегации общественных интересов, наличие и эффективность правовых механизмов регуляции структур государственного управления. Немаловажную роль здесь играет состояние и действенность институтов гражданского общества на уровне выстраивания их отношений с государством.

К субъективным факторам, определяющим динамику развития института лоббизма, относятся ценностные ориентации и установки граждан, национальные традиции, отражающие исторические формы взаимоотношений личности, государства и общества, способы политического участия и прежде всего политическая культура общества. Поскольку политическая культура выступает важнейшим компонентом социально-политической системы, от специфики которого во многом зависит направленность, характер её функционирования, а также качественное содержание составляющих её структур, то в любом случае рассмотрение перспектив развития лоббизма вне политико-культурного контекста не будет полным.

Являясь сложным трёхуровневым образованием, политическая культура в своём содержании охватывает: 1) сферу политического сознания (раскрывающуюся через политические ориентации, представления, политические убеждения, чувства, оценки граждан относительно политической системы), 2) поведенческие аспекты политических взаимодействий (относительно устойчивые модели поведения индивидов и групп), 3) «образцы» функционирования институциональных структур политической системы, проявляющихся в непосредственной деятельности субъектов политического процесса.

Хотя воздействие политической культуры на формирование и развитие института лоббизма является довольно многоплановым и так или иначе

отражает на себе воздействие со стороны каждого из её уровней, в контексте нашей проблемы принципиальное значение имеет институциональный уровень политической культуры. Поскольку именно здесь закладывается субъективный фундамент функционирования конкретных политических институтов, что позволяет в том числе проследить влияние политической культуры на механизмы артикуляции и агрегации интересов в политической системе, специфику принятия и реализации политических решений.

В настоящее время доминирующая в современной России политическая культура продолжает оставаться близка к типу культуры, которому классики американской политической науки Г. Алмонд и С. Верба дали название «подданническая культура». В свойственном этому типу политической культуре устойчиво преобладают исторически сложившиеся у нас (и на уровне общества, и на уровне власти) авторитарные ориентации, проявляющиеся в традициях патернализма, этатизма, клиентеллизма в отношениях общества и власти, а также установках граждан на сакрализацию и персонификацию власти. [9]. Отсюда вся ткань российской социально-политической системы на всех её уровнях, включая социальные практики системы лоббизма, оказывается пропитанной данными культурными особенностями, которые становятся их неформальными регуляторами и принципами функционирования.

По мнению российского учёного Н.А. Омельченко, сложившийся в России тип политической культуры в принципе «мало способствовал установлению цивилизованных форм взаимоотношений между «верхами» и «низами», породил правовой нигилизм и тех, и других». [6, 46]. А ввиду того, что исторически, начиная с создания Московского государства, у нас правила преимущественно лица, а не законы, одним из основных принципов, укоренившихся в национальном российском менталитете, стала идея и практика персонификации властных отношений, порождающая в том числе стремление артикулировать свои интересы на уровне личных отношений, вне правовых форм общения. Из этих же истоков происходило присущее

русской власти восприятие процесса управления государственными делами как своей собственностью вне рамок закона и с ориентацией на личные интересы.

Однако сводить влияние со стороны политической культуры преимущественно к традициям не является верным. Поскольку политическая культура – не постоянная величина. Наряду с историческими элементами, содержание политической культуры, в силу природы её непрерывного развития, включает в себя элементы, отражающие воздействие со стороны текущего политического процесса. И в качестве примера здесь можно привести Иорданию, где продажность чиновников традиционно считается «исторической и жизненной нормой». [2]. Однако это государство посредством жёстких законодательных постановлений все-таки сумело найти выход из данной проблемы и подняться в рейтинге международной неправительственной организации Transparency International по индексу восприятия коррупции до 61 места (данные на 2017 г.). Для примера, Россия в этом рейтинге заняла только 141-е место, по соседству с Гондурасом и Гватемалой. [7].

Безусловно, законодательное регулирование, как элемент системы объективных факторов формирования политической культуры, является действенным механизмом формирования в обществе необходимых политико-культурных «паттернов». Институциональные механизмы контроля системы социально-политического представительства потенциально несут в себе социализационную функцию и являются важным объективным фактором формирования соответствующих политических установок и ориентаций, как на уровне общественных структур, так и на уровне представителей власти. И хотя, понятно, что в условиях, когда исторические традиции противоречат ожидаемым результатам, этот процесс может проходить с большими трудностями, нежели в условиях гармонического взаимодействия между национальной спецификой и вызовами цивилизации.

Анализируя характер влияния политико-культурных факторов на тенденции развития института лоббизма, обратимся к содержанию самого понятия «институт». Так, по определению современного американского исследователя Д. Норта, институты в обществе представляют собой правила игры, «или, выражаясь более формально, созданные человеком ограничительные рамки, в пределах которых организуются взаимоотношения между людьми». Институциональный каркас задаёт «структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия – будь то в политике, социальной сфере или экономике». [5, 19]. В то же время институциональные «правила игры», рассматриваемые Д. Нортом по аналогии с командными видами спорта, состоят не только из формальных предписаний, но и включают в свою структуру неписанные кодексы поведения, которые «лежат глубже формальных правил и дополняют их». [5, 19].

Внутреннее устройство любого, как социального, так и политического института, представляет собой устойчивую систему формальных и неформальных правил, норм, установок и образов поведения, регулирующих в обществе конкретную сферу деятельности. Формальные правила включают в себя административно-правовой аспект институциональной организации, формируемый на государственном уровне в виде законов и кодексов. А неформальные - относятся к принятым в обществе культурным формам и традициям (политико-культурным – в контексте нашего предмета исследования), которые обуславливают специфику самих институтов в каждом конкретном обществе и являются неким ключом к их пониманию и объяснению.

Помимо ценностно-нормативного аспекта, структура социальных и политических институтов включает в себя также и механизмы контроля: как на уровне формально установленных правил (административно-правовой



контроль), так и на уровне системы неформальных отношений (общественный контроль выполнения норм). [1,112-114].

В подобном сочетании регулирование институциональных «правил игры» обеспечивается не только посредством соответствующего законодательства, принятого на государственном уровне, но и осуществляется посредством контролирующего воздействия со стороны наличествующих в обществе культурных норм и ценностей. В итоге качество и эффективность функционирования каждого конкретного института оказывается производной от характера взаимодействия между формальными и неформальными блоками, а также зависит от степени их соответствия и непротиворечивости. А в условиях отсутствия формального контроля (как это происходит с законом о лоббизме в нашей стране), функция регулирования институциональных «правил игры» закрепляется по преимуществу за неписаными, социокультурными нормами и неформальными образцами поведения, разделяемыми определёнными социальными субъектами.

Поэтому, если говорить об институте лоббизма в нашей стране, то неформальный контроль имеет особое значение, поскольку в том виде практик и неписанных норм, в котором лоббистские отношения в настоящее время у нас существуют и активно развиваются, они довольно слабо поддаются правовому регулированию. Соответственно, исследование перспектив развития цивилизованного лоббизма в современной России прежде всего требует анализа политико-культурных норм и ценностей, обосновывающих «правила игры», которыми руководствуются его участники. Хотя, безусловно, нельзя и сбрасывать со счетов влияние формального регулирования и контроля со стороны смежных сфер деятельности (например, Закон о государственной гражданской службе).

В случае отсутствия формальных нормативных регуляторов контроль над соблюдением политико-культурных норм по преимуществу осуществляется на

неформальном уровне, т.е. посредством культурных механизмов. К их числу относятся этические принципы государственного управления, влияние общественного мнения, политические действия со стороны общества, моральные оценки и пр. Причём, характер форм подобного контроля таким же образом во многом оказывается зависимым от типа и содержания политической культуры конкретного общества. Так как в широком её понимании, политическая культура предопределяет политические установки граждан по отношению к конкретным объектам и формам деятельности, является мотивирующим фактором политической активности граждан и составляет субъективный каркас возможности «вызревания» и развития институциональных отношений.

Рассматривая потенциал развития институциональных структур, Д. Норт отмечал, что в принципе любые институциональные трансформации – это сложный процесс, который во многом является «следствием изменений в правилах, неформальных ограничениях, в способах и эффективности принуждения к исполнению правил и ограничений». Учёный особо указывал, что в отличие от формальных правил, которые «можно изменить за одну ночь путем принятия политических или юридических решений, неформальные ограничения, воплощённые в обычаях, традициях и кодексах поведения, гораздо менее восприимчивы к сознательным человеческим усилиям. Данные культурные ограничения не только связывают прошлое с настоящим и будущим, но и дают нам ключ к пониманию пути исторического развития». [5, 21].

Как полагает отечественный исследователь П.Я. Фельдман, принятие закона о лоббизме в нашей стране не станет решением проблемы неформального доступа к представителям власти, прежде всего потому, что сами лоббисты в формате своих политических ориентаций не будут в полной мере раскрывать информацию о своей профессиональной деятельности. Поскольку, по его мнению, основной проблемой институционализации цивилизованного лоббизма в современной России является не столько

отсутствие закона, сколько «наличие социальных, политических и экономических предпосылок становления корпоративистской системы, в которой нет подлинной конкуренции между ее субъектами, а власть проявляет патерналистское отношение к тем или иным группам интересов, наделяя их всевозможными преференциями». [11, 121]. Продолжая идеи П.Я. Фельдмана, к числу подобных предпосылок сохранения государственного патернализма в России следует также отнести политико-культурные традиции управления, включающие в себя, в том числе, соответствующие ориентации и поддержку системы данных отношений со стороны социальных субъектов.

И снова мы приходим к выводу о том, что в реальности в силу сущности функционирования и природы развития институциональных структур политической системы, развитие института лоббизма в современной России будет зависеть от совместного воздействия со стороны и формального, и неформального регулирования. Так как, безусловно, становление системы цивилизованного лоббизма неизбежно требует выработки и поддержки демократических механизмов взаимодействия между обществом и государством, постоянного общественного контроля за властью и открытых каналов влияния граждан на процесс принятия политических решений на законодательном уровне. Но воплощение всех этих идей в реальные политические практики без наличия соответствующего политико-культурного фундамента не будет действенным.

Сохраняющиеся в российской социально-политической системе авторитарные политико-культурные традиции обуславливают слабость механизмов демократического представительства интересов и партнерских отношений между гражданским обществом и государством. В этом смысле одним из принципиальных условий развития системы цивилизованного лоббизма в современной России является формирование наряду с правовыми основами и соответствующей политико-культурной матрицы, причём как на

уровне субъектов лоббистских отношений, так и на уровне институтов политического представительства. Институциональные механизмы регулирования лоббистских отношений должны быть направлены как на непосредственную регуляцию данной сферы деятельности, так и на создание формальных условий, способствующих вызреванию в российском обществе политической культуры демократии.

### **Список литературы**

1. Заславская Т.И. Современное российское общество: Социальный механизм трансформации: Учеб. пособие. М.: Дело, 2004.
2. Зотов Г. «Страна взяток». Как Иордания смогла снизить уровень коррупции? // АиФ от 19 мая 2015 г.  
URL: [http://www.aif.ru/money/corruption/u\\_chertey\\_mnogo\\_deneg](http://www.aif.ru/money/corruption/u_chertey_mnogo_deneg)
3. Карпова Н.В. Политическая культура как структурный элемент механизма функционирования политических систем // Вестник Московского университета. Сер.18. Социология и политология. 2016. №1. С.182-199.
4. Киселев К. Лоббизм: методы легального влияния //ЧиновникЪ. 2002. №6. URL: <http://chinovnik.uapa.ru/ru/issue/2002/06/05/>
5. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики/ пер. с англ. А.Н. Нестеренко. М.: Начала, 1997.
6. Омельченко Н.А. История государственного управления в России: учеб. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005.
7. Официальный сайт международной неправительственной организации Transparency International.  
URL:  
[https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)  
(дата обращения 22.03. 2018 г.)

8. Толмачёва И.В. Динамика формирования института лоббизма в России // Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета. 2017. №6. С. 88-93.

9. Урнов М. Миражи авторитарного синдрома. Уют подданнической культуры лишает человека воли, а общество – движения вперед // НГ-сценарии. 26 декабря 2017 г. С.9.

URL: [http://www.ng.ru/stsenarii/2017-12-26/9\\_7144\\_sindrom.html](http://www.ng.ru/stsenarii/2017-12-26/9_7144_sindrom.html)

10. Толстых П.А. Лоббизм как коррупционная технология // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2012. №6 (20): в 2-х ч. Ч II. С. 205-213.

11. Фельдман П.Я. Нужен ли в России закон о лоббизме? // Власть. 2014. №2. С. 119-123.